

## Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 - Juni 2019: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG; Kurzfassung

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2019). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 - Juni 2019: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG; Kurzfassung* (Menschenrechtsbericht, 2018/2019). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66548-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

## Kurzfassung

# Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 – Juni 2019

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

## Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vom 16. Juli 2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte am 10. Dezember veröffentlicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Der vierte Bericht 2018/2019 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019.

Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben Bundestag und Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Deshalb verlangt das Grundgesetz, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetz oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern. Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden. Zu beidem – menschenrechtliche Evaluierung von Gesetzen und Erkennen neuer menschenrechtlicher Gefährdungslagen als Grundlage für politische Gestaltung – sollen die Berichte beitragen.

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/)

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

# Inhalt

<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<hr/>	
<b>1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>2 Wohnungslosigkeit: Unterbringung durch die Kommunen</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>3 Menschenrechtsbildung: Qualitätsmerkmal der Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>4 Außergerichtliche Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>5 Entwicklungen in Themengebieten der vorherigen Menschenrechtsberichte</b>	<b>9</b>
<hr/>	

## Einleitung

Der Grundrechtsschutz in Deutschland ist menschenrechtlich eingebettet. Der vierte Bericht über die Menschenrechtslage in Deutschland enthält daher in seinem ersten Kapitel die Ergebnisse menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren zu Deutschland. Die Jubiläen von Grundgesetz (70. Jahrestag), UN-Anti-Rassismus-Konvention (50. Jahrestag) und UN-Behindertenrechtskonvention (10. Jahrestag) nimmt das Deutsche Institut für Menschenrechte zum Anlass, die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland im Überblick darzustellen.

Der Menschenrechtsbericht greift drei menschenrechtliche Handlungsfelder auf, die in der öffentlichen Debatte bisher nicht hinreichend wahrgenommen werden. Kapitel 2 befasst sich mit der Situation von wohnungslosen Menschen. Wer seine Wohnung verliert und keine anderweitige Unterkunft findet, wird von der Kommune ordnungsrechtlich „untergebracht“. Der Aufenthalt dort, eigentlich als kurzfristige Lösung gedacht, dauert für Betroffene zum Teil mehrere Jahre. Der Bericht zeigt auf, welchen menschenrechtlichen Anforderungen die Unterbringung genügen muss. Das betrifft die Ausstattung, den Schutz vor Gewalt und die Unterstützung.

In einer auseinanderdriftenden Gesellschaft wird der staatliche Bildungsauftrag wichtiger denn je. Kinder sollen unterstützt werden, sich zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu entwickeln und die gemeinsamen Grundwerte der Gesellschaft verinnerlichen zu können – von der Kita an. Kapitel 3 untersucht, inwieweit Menschenrechtsbildung die Vorgaben für die Ausbildung von pädagogischen Fachkräften prägt.

Wo Staaten schwach sind, bleiben Menschenrechtsverletzungen durch Privatunternehmen ohne Folgen. Deshalb bekräftigen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Staaten müssen dafür Sorge tragen, dass Betroffene im Falle einer Menschenrechtsverletzung durch Wirtschaftsunternehmen gerichtliche wie außergerichtliche Abhilfe erhalten. Mit dem zentralen deutschen außergerichtlichen Mechanismus, der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, befasst sich Kapitel 4. Die Fragestellung lautet: Können Betroffene hier gut Abhilfe erhalten oder ist das bei einem außergerichtlichen Mechanismus in ihrem eigenen Land einfacher?

In seinem letzten Teil stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der Vorjahresberichte dar. Damit ermöglichen die Menschenrechtsberichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Für den Bericht hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen, insbesondere Interviews mit Expert\_innen und Betroffenen, durchgeführt sowie öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien, darunter Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente, ausgewertet. Wir danken allen Interviewpartner\_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Vor 70 Jahren hat das Grundgesetz den Menschen in seiner Würde in den Mittelpunkt gestellt. Bis heute misst sich deshalb die Qualität des Menschenrechtsschutzes in und durch Deutschland gerade daran, ob die Rechte der Schwächsten geachtet und geschützt werden. Wir hoffen, dass der vorliegende Bericht hierzu einen Beitrag leistet und Bund und Länder die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgreifen.

## 1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Deutschland hat sich im Grundgesetz und durch die Ratifikation zahlreicher internationaler und europäischer Menschenrechtsverträge zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet. Kapitel 1 des Berichts gibt die wesentlichen Entwicklungen vom 1. Juli 2018 bis zum 30. Juni 2019 wieder.

Im Berichtszeitraum gab es verschiedene **grund- und menschenrechtliche Jahrestage**: vor 70 Jahren wurde das Grundgesetz verabschiedet; vor 50 Jahren ist die UN-Antirassismuskonvention, vor 10 Jahren die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland in Kraft getreten. Welche Wirkung unsere Verfassung und die menschenrechtlichen Abkommen entwickelt haben, wird im Bericht mit Meilensteinen grafisch dargestellt. Im Zeitraum 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019 legten folgende **internationale und europäische Fachausschüsse** ihre Bewertung zum Umsetzungsstand und ihre Empfehlungen zu Deutschland vor:

- UN-Fachausschuss zum Sozialpakt
- UN-Fachausschuss gegen Folter
- Europäischer Ausschuss für soziale Rechte des Europarats
- Expert\_innengruppe des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel
- Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarats

Die Beobachtungen und Empfehlungen der jeweiligen Fachausschüsse sind in diesem Bericht zusammengefasst und auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Original zugänglich.

## 2 Wohnungslosigkeit: Unterbringung durch die Kommunen

Die genaue Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland ist unbekannt. Es gibt zwei aktuelle Schätzungen zu jeweils einem Stichtag in 2018. Die eine geht von zwischen 313.000 und 337.000 wohnungslosen Menschen aus, die andere von 542.000. Wohnungslos heißt, dass diese Menschen keine mietvertraglich abgesicherte Wohnung oder kein Wohneigentum haben.

### **Wohnungslosigkeit ist eng verknüpft mit einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum.**

Menschen mit geringem Einkommen leiden am meisten unter der zunehmenden Verknappung von bezahlbarem Wohnraum und sind somit stark von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen.

### **Die Gründe für Wohnungslosigkeit sind vielfältig:**

Überwiegend spielen Mietschulden eine entscheidende Rolle – oft in Kombination mit weiteren Risikofaktoren wie geringem oder unregelmäßigem Einkommen, Gewalt in der Partnerschaft oder Erkrankungen. Teilweise werden Menschen aus der Psychiatrie, Suchtkliniken, Kinder- und Jugendeinrichtungen entlassen und finden keine Wohnung mehr oder können sie sich nicht mehr leisten. In der Folge leben Männer, Frauen und auch Kinder auf der Straße, in Behelfsunterkünften wie Baracken und Wohnwagen oder kommen vorübergehend bei Freund\_innen oder Verwandten unter. Wohnungslose erfahren in unterschiedlicher Ausprägung Stigmatisierung, Diskriminierung und Gewalt im öffentlichen Raum. Um ein Leben auf der Straße zu vermeiden, gehen insbesondere Frauen Mitwohnverhältnisse ein, in denen sie häufig sexuelle Ausbeutung und Gewalt erleben müssen.

Wenn Menschen keine Möglichkeit haben, irgendwo unterzukommen und nicht auf der Straße leben wollen, sind sie laut deutschem Polizei- und Ordnungsrecht „unfreiwillig obdachlos“. In diesem Fall besteht die **gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur „ordnungsrechtlichen Unterbringung“**. In Deutschland waren im Jahr 2018 mehrere zehntausend wohnungslose Personen ordnungsrechtlich untergebracht: in NRW 30.736 Personen (Stand 30. Juni 2018); in Bayern 12.681

Personen (Stand 30. Juni 2017). Tendenz steigend. Allein in Berlin hat sich die Zahl zwischen 2014 (9615) und 2016 (30.718) mehr als verdreifacht. Statistiken der Länder verdeutlichen, dass die ursprünglich nur als Notlösung und kurzfristige Maßnahme von wenigen Tagen oder Wochen gedachte Unterbringung zunehmend zu einer längerfristigen wird. **Rund ein Drittel der untergebrachten Personen lebt dort länger als zwei Jahre.**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat deswegen die ordnungsrechtliche Unterbringung in den Fokus genommen. In einem rechtlichen Teil wurde untersucht, welche Anforderungen sich aus dem Grund- und Menschenrechtsschutz für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Die empirische Analyse nimmt die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung in den Blick. Dafür hat das Institut qualitative Interviews mit 28 Expert\_innen (Wohnungslose, Behörden, freie Träger) geführt sowie Studien und Informationen der Länder beziehungsweise Kommunen ausgewertet.

Das Menschenrecht auf Wohnen, wie es im UN-Sozialpakt formuliert ist, zielt darauf ab, dass der Staat allen Menschen in seinem Land eine angemessene Unterkunft ermöglicht. Das kann er zum Beispiel gewährleisten durch eine soziale Wohnungsbaupolitik, den gesetzlichen Mieterschutz, Sozialleistungen oder auch durch die kurzfristige Notunterbringung. **Die derzeitige Rechtsprechung in Deutschland hält für die ordnungsrechtliche Unterbringung sehr einfache, minimale Wohn- und Versorgungsstandards für ausreichend.** Dies kollidiert bei länger andauernder Unterbringung mit den menschenrechtlichen Anforderungen an angemessenes Wohnen, die auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland gelten. **Minimalstandards sind somit grund- und menschenrechtlich nicht ausreichend.**

Die Bundesregierung hat bereits 2017 die mangelhafte Ausstattung der ordnungsrechtlichen Unterbringung in einigen Regionen Deutschlands in ihrem Armuts- und Reichtumsbericht festgestellt. Trotzdem fehlt bisher eine bundesweite Diskussion über Standards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung wohnungsloser Menschen.

In der empirischen Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte wird deutlich, dass es **kommunal große Unterschiede** bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung gibt: Der Zugang zu einer Unterkunft hängt maßgeblich davon ab, ob die Kommune ausreichend Unterbringungsplätze zur Verfügung hat; aber auch davon, wie die Kommune ihre Unterbringungsverpflichtung versteht. Die Bandbreite der Unterkünfte ist groß und reicht **von „Normalwohnraum“ (Wohnungen) bis zu Mehrbettzimmern in Sammelunterkünften, von hygienisch einwandfrei bis an die Grenze zur Verwahrlosung.** Mit der teilweise jahrelangen Wohndauer in den Wohnungslosenunterkünften verändern sich die Anforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung: **Vonseiten des Bundes und der Länder sollten Empfehlungen für Mindeststandards entwickelt werden.** Dazu gehört auch die rechtliche Klarstellung, dass der Auftrag zur ordnungsrechtlichen Unterbringung unabhängig von Aufenthaltsstatus und Nationalität der Betroffenen gilt.

Wohnungslose finden aus verschiedenen Gründen nur schwer wieder in eigenen Wohnraum. Es braucht dafür – neben ausreichendem bezahlbarem Wohnraum – auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausreichende und qualifizierte sozialarbeiterische Beratung. **Bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Suchtkranke, Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Pflegebedürftige, finden keinen Zugang zu Hilfen, die ihren Bedarfen entsprechen** – zum Beispiel eine Therapie, eine betreute Wohngruppe oder einen ambulanten Pflegedienst. Ohne diese Hilfen landen sie in der ordnungsrechtlichen Unterbringung (im besseren Fall), den Notunterkünften (die lediglich nachts geöffnet haben und in die man nur wenige Tage im Monat darf) oder gänzlich auf der Straße. Dort verschlechtert sich ihr Zustand weiter. Hier sollte es zu einem besseren Austausch beziehungsweise einer besseren Verzahnung von der Wohnungslosenhilfe auf der einen Seite und anderen Hilfesystemen – wie psychiatrische Versorgung, Suchthilfe, Pflegesystem oder Jugendhilfe – kommen.

Eine Verbesserung innerhalb der ordnungsrechtlichen Unterbringung kann aber nur ein Baustein von vielen sein, um die Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen menschenrechtskonform

auszugestalten. **Ziel staatlichen Handelns – das heißt von Bund, Ländern und Kommunen – sollte es in erster Linie sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden.** Dies hängt neben einer effektiven Organisation aller Hilfe vor Ort maßgeblich davon ab, ob es in den Kommunen genügend Wohnraum – insbesondere auch für Haushalte mit wenig oder keinem Einkommen – gibt, und ob Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte auch vorrangigen Zugang zu diesen Wohnungen bekommen.

### 3 Menschenrechtsbildung: Qualitätsmerkmal der Ausbildung von Erzieher\_innen und Kindheitspädagog\_innen

Kindertageseinrichtungen tragen zur Verwirklichung von Bildungs- und Lebenschancen von Kindern bei. Durch die Einführung von Rechtsansprüchen und den Ausbau der Plätze werden in Deutschland immer mehr Kinder immer früher in Kindertageseinrichtungen betreut. Deswegen ist auch die **Bedeutung der Qualität frühkindlicher Bildung zunehmend in den Fokus von Politik und Gesellschaft gerückt.** So trat etwa 2019 das „Gute-KiTa-Gesetz“ in Kraft, das die Qualität frühkindlicher Bildung fördern will. Zum staatlichen Bildungsauftrag gehört es nach § 1 SGB VIII, die Entwicklung eines jeden Kindes zu einer „eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ zu fördern.

Gesellschaftliche Herausforderungen wie soziale Ungleichheit, Gewalt, Diskriminierung und Ausgrenzung wirken auch im frühkindlichen Bildungsbereich. Kinder brauchen deshalb pädagogische Fachkräfte, die sie vor Diskriminierung schützen, die ihnen die eigene Würde und den Respekt vor anderen Menschen erfahrbar machen, ihnen erste demokratische Erfahrungen ermöglichen und sie befähigen, sich für die eigenen Rechte und die Rechte anderer einzusetzen.

Auf diese wichtige Aufgabe müssen Erzieher\_innen und Kindheitspädagog\_innen im Rahmen ihrer Ausbildung vorbereitet werden. **Menschenrechts-**

**bildung muss ein wesentlicher Bestandteil der Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte sein.** Das Institut hat deshalb untersucht, inwieweit sich die Ausbildung von Erzieher\_innen und Kindheitspädagog\_innen an den Kinder- und Menschenrechten orientiert, beispielsweise inwieweit Wissen über menschenrechtliche Normen und Werte vermittelt werden soll oder ob Lernumgebung und -methoden nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten gestaltet werden, zum Beispiel ob diskriminierungsbewusst gesprochen wird, Partizipation im Unterricht möglich ist oder Materialien die Vielfalt der Lernenden abbilden.

Dafür hat das Deutsche Institut für Menschenrechte zentrale bildungspolitische Leitdokumente für die Ausbildung ausgewertet und 44 Interviews mit Lehrenden und Lernenden an Fach- und Hochschulen und Gremienvertreter\_innen in fünf Bundesländern geführt. Das Ergebnis: **Bislang gehen die Leitdokumente zu wenig auf Menschenrechtsbildung als expliziten Auftrag für Fachkräfte ein.** Es bieten sich aber Anknüpfungspunkte für eine deutlichere kinder- und menschenrechtliche Rahmung der Ausbildung an, etwa hinsichtlich der Frage, wie Auszubildende eine professionelle Haltung entwickeln oder wie sie Inklusion und Teilhabemöglichkeiten umsetzen können.

**Die Interviews geben einen Einblick in den Ausbildungsalltag.** Die Verbindung von Wissen, Methoden, der Reflexion eigener Werte, der Befähigung zu pädagogischem Handeln und der Bereitschaft zur (Weiter)Entwicklung pädagogischer Professionalität sollte nach Ansicht der Befragten ein zentraler Aspekt in der Ausbildung sein. Kinder- und Menschenrechte werden unter anderem dann thematisiert, wenn Fachwissen zu rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeit in Kitas vermittelt wird.

Das Fazit: Die Rolle und Bedeutung von Menschenrechtsbildung bei der Weiterentwicklung des Qualitätsbegriffs für die frühkindliche Bildung – sowohl für die Beschreibung pädagogischer Praxis als auch für die Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte – sollte in den Leitdokumenten und in der Lehre klar verankert werden. Eine menschenrechtlich gerahmte pädagogische Arbeit sollte Teil der mit dem Koalitionsvertrag angestrebten Quali-



tätssteigerung in der frühkindlichen Bildung sein: Menschenrechte sind ein Maßstab für gleichberechtigte Teilhabe, inklusive und diskriminierungsfreie Beziehungen sowie individuelle Förderung von Stärken und Ressourcen.

## 4 Außergerichtliche Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland

Ein multinationales Unternehmen vertreibt kambodschanische Familien von ihrem Land, weil es Zuckerplantagen anlegen will. Eine Entschädigung bekommen die Menschen nicht. Oder: Eine internationale Hotelkette zerstört für einen Neubau einen Tempel von indigenen Völkern in Peru. Oder: Ein Textildiscounter aus Deutschland vernachlässigt den Brandschutz in den Fabriken im Ausland, in denen für ihn produziert wird.

Diese Fälle zeigen, dass **Unternehmen durch ihre Geschäftstätigkeit in anderen Ländern** zwar Entwicklung und Aufbau, aber auch **Menschenrechtsverletzungen verursachen können**. Werden durch das Zutun von Unternehmen Menschenrechte verletzt, muss der Staat für Abhilfe sorgen (das heißt, dass Betroffene beispielsweise eine Entschädigung gezahlt bekommen oder dass das Unternehmen verpflichtet wird, eine bestimmte Handlung wie Wasserverunreinigung zu beenden). Das ist geltendes Völkerrecht und in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte festgehalten. Somit muss auch Deutschland im Rahmen seiner Schutzpflicht dafür sorgen, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen (wenn verursacht durch deutsche Unternehmen) aus dem Ausland Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder außergerichtlichen Abhilfemechanismen bekommen.

Die Bundesregierung hat sich mit dem im Jahr 2016 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zur Umsetzung der Vorgaben aus den UN-Leitprinzipien verpflichtet. Sie basieren auf drei Säulen: Staaten haben Menschenrechte zu schützen (erste Säule); Wirtschaftsunternehmen haben die Verantwortung, Menschenrechte zu achten (zweite Säule); **Staaten und Wirtschaftsunternehmen müssen dafür Sorge tragen, dass Betroffene im Falle einer Menschenrechtsverletzung Abhilfe erhalten – gerichtlich wie außergerichtlich** (dritte Säule). Bisher fokussiert der NAP überwiegend auf die erste und zweite Säule.

Aus diesem Grund hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der außergerichtlichen Abhilfe in Deutschland und im Ausland beschäftigt. Das heißt konkret: **Inwieweit können sich Personen bei staatlich eingerichteten Stellen jenseits der Gerichte beschweren, wenn sie sich durch ein deutsches Unternehmen im Ausland in ihren Rechten verletzt sehen?** Können sie bei dem zentralen deutschen außergerichtlichen Mechanismus, der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS), Abhilfe erhalten oder geht das einfacher bei einem außergerichtlichen Mechanismus in ihrem Land, wo das Unternehmen tätig ist und die Verletzung geschehen ist?

Die Analyse des Instituts verdeutlicht, dass **die NKS kein „zentraler Abhilfemechanismus“ ist**, wie der deutsche NAP dies eigentlich vorsieht. Die hohen Zugangshürden, angefangen bei der mangelnden Bekanntheit der NKS, können Betroffene nur mit Hilfe transnationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) überwinden. Zwischen 2003 bis 2018 hat die deutsche NKS insgesamt 30 Fälle verhandelt. Diese spiegeln nur einen Bruchteil der Fälle, in denen Betroffene im Ausland sich in ihren Menschenrechten durch deutsche Unternehmen verletzt sehen.

Betroffene müssen sich also Abhilfe vor Ort suchen, das heißt in den Ländern, in denen Unternehmen die Verstöße begangen haben und in denen es oft gravierende Rechtsstaat-Mängel gibt, wie beispielsweise Korruption.

Das Institut hat sich daher exemplarisch mit **bestehenden Abhilfe- und Entschädigungsmechanismen in Indien und Uganda** befasst. Dafür wurden Expert\_innen aus beiden Ländern interviewt. Dieser explorative Blick ins Feld zeigt: Gleich ob es um die Rechte von Arbeitnehmer\_innen oder den Schutz vor Zwangsvertreibung geht: Für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen – verursacht vor Ort durch im Ausland tätige Unternehmen – sind bestehende außergerichtliche Abhilfemechanismen nur wenig hilfreich. Die Expert\_innen aus der Zivilgesellschaft beschreiben die Schwierigkeiten für Betroffene vor der ugandischen Gleichstellungskommission oder der indischen Menschenrechtskommission so: Nach ihrer Erfahrung sind diese Kommissionen **für große Teile der Bevölkerung nicht zugänglich** (vor allem in ländlichen Regionen und für beispielsweise Analphabet\_innen) und **sie können ihr Mandat aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nur unzureichend erfüllen**. Stellen sie eine Rechtsverletzung fest, hilft der Staat oft nicht bei der Vollstreckung der Ansprüche oder ignoriert Ansprüche auf Entschädigungen, die er selbst zahlen müsste. **So lassen sich Entschädigungszahlungen oder andere Formen der Abhilfe dann nicht durchsetzen.**

Damit von wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverletzungen betroffene Menschen ihr Recht auf Abhilfe und Wiedergutmachung geltend machen können, müssen **Abhilfemechnismen primär vor Ort gestärkt werden: Sie müssen tatsächlich erreichbar und zugänglich sein und ihre Entscheidungen müssen vom Staat vollstreckt werden**. Beschwerdeführer\_innen, die vor Ort keine wirksame Abhilfe finden, müssen sich aber auch an eine Stelle in Deutschland wenden können. **Dafür muss die NKS in Deutschland zugänglicher und vor Ort bekannter werden.** Dies können Vor-Ort-Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit genauso befördern wie die deutschen Botschaften im Ausland: Sie können Beschwerdeführer\_innen den Weg zur NKS ebnen und sie bei der Beschwerdeführung unterstützen, so wie sie die deutschen Unternehmen im In- und Ausland bei der Umsetzung der Vorgaben des NAP unterstützen.

## 5 Entwicklungen in Themengebieten der vorherigen Menschenrechtsberichte

Abschließend werden die Entwicklungen in vier Themengebieten vorgestellt, die bereits in den Vorjahren beleuchtet wurden. In zwei Bereichen – Wahlrechtsausschluss von Menschen mit Behinderungen und Situation von Kindern inhaftierter Eltern – sind Fortschritte zu verzeichnen, die auch auf die früheren Berichte und den Einsatz des Instituts zurückgehen.

### Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Im Bericht 2016 plädierte das Institut für ein schnelles Ende der Wahlrechtsausschlüsse auf Bundes- und Landesebene, da gemäß Artikel 29 UN-Behindertenrechtskonvention alle Menschen mit Behinderungen das uneingeschränkte Recht haben, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und gewählt zu werden. Im aktuellen Berichtszeitraum hat sich die **Rechtslage in Deutschland grundlegend verbessert**: Sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene sind die Wahlrechtsausschlüsse für zwei Gruppen von Menschen mit Behinderungen inzwischen weitgehend aufgehoben: für jene, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein\_e Betreuer\_in bestellt ist, und für schuldunfähige Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden.

**Grundlage war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Januar 2019, die die bisherigen Wahlrechtsausschlüsse für verfassungswidrig erklärt.** Die beanstandeten Vorschriften wurden daraufhin vom Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2019 aufgehoben. Mittlerweile haben elf Bundesländer die Wahlrechtsausschlüsse aufgehoben. In zweien der übrigen fünf Länder sind entsprechende Gesetzesentwürfe in der parlamentarischen Beratung.

## Familiennachzug

Der Familiennachzug war bereits Thema der Berichte 2016, 2017 und 2018. Nachdem der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zwischenzeitlich komplett ausgesetzt worden war, ist er seit August 2018 in engen Grenzen wieder möglich. Seitdem werden pro Monat **maximal 1000 Visa für nachziehende Angehörige** von subsidiär Schutzberechtigten ausgestellt. Die Umsetzung erfolgt zunächst nur sehr verzögert. In den ersten fünf Monaten (August bis Dezember 2018) wurden lediglich 2612 Visa ausgestellt. Seit Januar 2019 werden rund 1000 Visa pro Monat erteilt. An der schwierigen Situation vieler geflüchteter Menschen, die auf ihre unmittelbaren Angehörigen warten, hat sich mit dieser neuen Regelung allerdings grundlegend nichts geändert. Aktuelle Studien zeigen, dass das Warten auf die Familie zu Unsicherheit und Perspektivlosigkeit führt, und letztlich **das Ankommen in Deutschland erschwert**.

## Kinder Inhaftierter und ihr Recht auf persönlichen Kontakt

Das Recht von Kindern auf persönlichen Kontakt zu ihren inhaftierten Eltern war eines der Schwerpunktthemen im Menschenrechtsbericht 2017.

In diesem Themenfeld ist vieles positiv in Bewegung geraten: **Inzwischen wurde sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene die schwierige Situation von Kindern Inhaftierter anerkannt.** Der Europarat bekräftigte im April 2018, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssten, dass Kinder inhaftierter Eltern einen regelmäßigen, persönlichen und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen hätten. Die Justizministerkonferenz der Länder hat sich mit der Situation von Kindern inhaftierter Eltern befasst und wird – voraussichtlich 2020 – Empfehlungen für den Justizvollzug erarbeiten.

Ein bundesweites Netzwerk „Kinder von Inhaftierten“ hat sich im März 2018, mit einer Projektlaufzeit von zunächst zwei Jahren, gegründet. Bisher gab es eine Vernetzung zwischen spezialisierten Einrichtungen und Justizvollzugsanstalten nur sporadisch oder auf regionaler Ebene.

## Rüstungsexporte

Die deutsche Genehmigungspraxis von Rüstungsexporten war eines der Schwerpunktthemen im Bericht 2018. Ergebnis der Analyse war, dass die Exportpraxis der Bundesregierung in Staaten, die seit 2015 am Konflikt im Jemen beteiligt sind, nicht im Einklang mit den eigenen „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ stehen.

Als Reaktion auf den Mord an dem Journalisten Jamal Khashoggi im Oktober 2018 **änderte sich die Genehmigungspraxis im Berichtszeitraum:** Zwischen Oktober 2018 und März 2019 wurden keine Genehmigungen für Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien erteilt. Anders als im Koalitionsvertrag vereinbart, wurden aber weiterhin Rüstungsexporte an andere an der Jemen-Intervention beteiligte Staaten erteilt (Jordanien, Vereinigte Arabische Emirate, Ägypten).

Im Juni 2019 überarbeitete die Bundesregierung die Rüstungsexport-Richtlinien („Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“): Das Institut begrüßt, dass der Export von Kleinwaffen in Länder außerhalb der NATO und EU grundsätzlich verboten wurde. Allerdings bleibt er im Einzelfall möglich. **Eine weitergehende menschenrechtliche Reform der „Politischen Grundsätze“ ist nicht gelungen.** Die Menschenrechtslage im Zielland der Waffenexporte bleibt nur ein Kriterium unter anderen bei der Entscheidung über die Genehmigung von Rüstungsexporten.

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de  
Twitter: @DIMR\_Berlin

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG  
KURZFASSUNG | DEZEMBER 2019

### GESTALTUNG

FGS Kommunikation, Berlin

### LIZENZ

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



Die Langfassung dieses Berichts können Sie online als PDF-Dokument abrufen:  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2019](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2019)

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG |  
DEZEMBER 2019  
ISSN 2511-1566 (Print)  
ISSN 2567-5893 (PDF)

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)